



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.),

**stwierdzam nieważność**

**uchwały nr LV/345/2023 Rady Gminy Lewin Kłodzki z dnia 11 września 2023 r. w sprawie wyrażenia woli na przeprowadzenie audytu w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Lewinie Kłodzkim.**

### Uzasadnienie

Rada Gminy Lewin Kłodzki, na sesji w dniu 11 września 2023 r., podjęła m.in. uchwałę nr LV/345/2023 w sprawie wyrażenia woli na przeprowadzenie audytu w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Lewinie Kłodzkim, zwaną dalej również „uchwałą”.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru za pośrednictwem ePUAP w dniu 15 września 2023 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym poprzez podjęcie aktu prawnego bez podstawy prawnej do jego uchwalenia oraz z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, polegającym na zobowiązaniu organu wykonawczego gminy do podjęcia konkretnych działań.**

Rada Gminy Lewin Kłodzki w § 1 uchwały wyraziła wolę przeprowadzenia audytu zewnętrznego w zakresie funkcjonowania Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lewinie Kłodzkim w latach 2020-2023, w szczególności w zakresie przyznawania i wypłacania zasiłków pieniężnych mieszkańcom Gminy Lewin Kłodzki. W §2 i §3 uchwały Rada zobowiązała Wójta Gminy Lewin Kłodzki do zlecenia przeprowadzenia audytu firmie specjalizującej się kontrolą gminnych jednostek organizacyjnych, w szczególności ośrodków pomocy społecznej oraz do przedstawienia Radzie Gminy Lewin Kłodzki wyników kontroli niezwłocznie, jednak nie później niż do dnia 29 grudnia 2023 r. W §4 uchwały powierzono wykonanie uchwały Wójtowi Lewin Kłodzki. Zgodnie zaś z §5 uchwały weszła ona w życie z dniem podjęcia.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że w podstawie prawnej uchwały nie wskazano żadnego konkretnego przepisu, na podstawie którego uchwała Rady mogłaby zostać podjęta.

Zgodnie ze wskazanym w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.”. Przepis ten określa domniemanie właściwości rady gminy do załatwiania spraw mieszczących się w zakresie działania gminy. Nie mogą to być jednak dowolnie wykreowane przez samorząd gminny zadania publiczne, a jedynie takie które mają charakter zobiektywizowany, to jest znajdują podstawę prawną, lecz brak wyraźnie wskazanego przez ustawodawcę podmiotu władnego do ich realizacji (wyr. WSA z dnia 16 lipca 2014 r., IV SA/Po 507/14, Legalis). Ocena legalności aktu pochodzącego od organu stanowiącego gminy wymaga w pierwszej kolejności ustalenia, czy rada gminy jest właściwa w materii będącej przedmiotem wydanego aktu, tj. czy wydany akt mieści się w kategorii spraw powierzonych temu organowi. Rada może bowiem legalnie wydać taki akt tylko jeśli dana sprawa pozostaje w kategorii spraw publicznych o znaczeniu lokalnym (domniemanie właściwości gminy), które nie są zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (por. wyr. NSA z dnia 1 lutego 2017 r., I OSK 2779/16, Legalis).

W orzecznictwie przyjmuje się także, że przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter swoistej klauzuli generalnej, wskazującej jedynie właściwość organu. Nie jest to jednak przepis kompetencyjny umożliwiający wydawanie wiążących aktów prawnych. Wydanie aktu normatywnego przez radę gminy musi mieć bowiem odrębną, wyraźną podstawę materialną. Innymi słowy, musi istnieć wyraźny przepis prawa, w świetle którego ustawodawca przesądza, że rada gminy może wydać akt normatywny, który będzie wiązał

inne podmioty (por. wyr. WSA z dnia 3 lutego 2012 r., III SA/Wr 694/11, Legalis). Pogląd taki jednolicie jest przyjmowany w orzecznictwie.

Zdaniem organu nadzoru, cytowany wyżej przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest normą generalną i wyraźnie wskazuje, iż rada gminy, podejmując w oparciu o ten przepis uchwały, powinna każdorazowo i dodatkowo wskazać przepis szczególny upoważniający do konkretnego działania. Oznacza to, że podstawa prawna uchwały została wadliwie sformułowana. Jednocześnie stwierdzone uchybienie w powyższym zakresie nie stanowi jedynej przyczyny wydania niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Odnosząc się do wskazanych w §2 i §3 uchwale zobowiązań Wójta Gminy Lewin Kłodzki, zauważyć należy, że obowiązującym bowiem stanie prawnym organ stanowiący gminy ma możliwość stanowienia o kierunkach działania wójta, co wyrażone zostało w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym: „do wyłącznej właściwości rady gminy należy: (...) 2) ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności.”. Należy jednak podkreślić, że przepis ten pozwala na stanowienie jedynie o „kierunkach” działania organu wykonawczego.

Tymczasem w uchwale „zobowiązano” Wójta Gminy Lewin Kłodzki do zlecenia przeprowadzenia audytu firmie specjalizującej się kontrolą gminnych jednostek organizacyjnych, w szczególności ośrodków pomocy społecznej oraz do przedstawienia Radzie Gminy Lewin Kłodzki wyników kontroli niezwłocznie, jednak nie później niż do dnia 29 grudnia 2023 r.

Nie ulega zatem wątpliwości, że Rada Gminy Lewin Kłodzki przekroczyła swoje ustawowe kompetencje, gdyż (posługując się sformulowaniem „zobowiązuje”) nie stanowiła o kierunkach działania Wójta, lecz nałożyła na niego ściśle określone jednostkowe obowiązki prawne.

Uprawnienie do stanowienia o kierunkach działania organu wykonawczego oznacza prawo do wytyczania celów oraz priorytetów, którymi powinien się kierować podczas realizacji zadań. Nie może ono jednak wkraczać w zakres kompetencji przysługujących organowi wykonawczemu z mocy ustawy (np. reprezentowanie gminy, zarządzanie mieniem gminnym), zwłaszcza sprowadzać się do wskazania konkretnych spraw, którymi miałby zająć się organ wykonawczy, a tym bardziej do określenia terminu na ich załatwienie oraz sposobu podejmowania konkretnych działań związanych z ściśle określoną sprawą.

Rada może wyrazić w formie uchwały oczekiwanie, że organ wykonawczy zajmie się konkretnym problemem, jednak nie może zobowiązywać wójta do podjęcia konkretnych działań w tym zakresie, ani wyznaczać terminu, w którym jej oczekiwania miałyby zostać spełnione.

Powyższe stanowisko wyraził także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 czerwca 2022 r.: *Wykładnia przepisu art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie może ograniczyć się tylko do możliwych kontekstów językowych zwrotu "stanowienia o kierunkach jego działania", lecz musi uwzględniać również dyrektywy wykładni systemowej, co winno obejmować zespół przepisów określających ustrój gminy i jej organów oraz ich wzajemne powiązania i relacje prawne (art. 26 ust. 1, art. 30 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym). Zawartego w przepisie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym zwrotu "stanowienie o kierunkach jego działania" wynika, iż uchwała rady gminy adresowana do wójta nie może dotyczyć konkretnej sprawy i wskazania sposobu jej załatwienia, tj. określenia skonkretyzowanego zadania, które wójt winien załatwić. Przepis posługuje się pojęciem stanowienia o kierunkach działania, co należy odczytywać jako określanie przez radę ogólnych, generalnych i strategicznych w danym okresie celów działania wójta, które pozostają w zakresie właściwości gminy, znajdują aktualnie lub mogą w przyszłości znaleźć źródła finansowania w budżecie gminy. Jest to w pewnym sensie przepis zapewniając koordynację działań obu organów gminy. (sygn. akt III OSK 4140/21).*

Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się w wyroku z dnia 11 lipca 2022 r. wskazując - *Oceniając zarzut naruszenia prawa materialnego – art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. wyjaśnić należy, że zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem orzecznictwa i doktryny podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. tzw. uchwała kierunkowa stanowi upoważnienie do wydawania aktów kierunkowych, wskazujących jedynie cele, priorytety działania wójta/burmistrza, ale nie przesądzających w jaki sposób i w jakich formach ma to działanie być przez wójta/burmistrza podejmowane. Stanowione na podstawie tego upoważnienia uchwały mogą mieć zatem jedynie charakter wewnętrzny zawierając wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego. Mogą określać ogólnie strategię działania wójta/burmistrza, wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących się w zadaniach gminy nie mogą natomiast nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych rozwiązań ani narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy. (sygn. akt III OSK 3563/21).*

Powyższe powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały, jako istotnie naruszającej także art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

**Jarosław Obremski**